



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6720 del 2005, proposto da:
Azienda Sanitaria Locale Roma/E, rappresentata e difesa dall'avv. Rosaria Russo
Valentini, con domicilio eletto presso Maria Rosaria Russo Valentini in Roma,
piazza Grazioli n. 5;

contro

Bianconi Adriano, Bianconi Fabio, costituitisi in giudizio rappresentati e difesi
dall'avv. Gioantonio Rolandi Ricci, con domicilio eletto presso Gioantonio
Rolandi Ricci in Roma, Circonvallazione Nomentana, n. 312;

nei confronti di

Regione Lazio;
Ministero della Salute, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale
dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III BIS n. 04678/2005, resa tra le parti, concernente validità dell'abilitazione alla professione di masso fisioterapisti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio degli appellati e dell'intimato Ministero della Salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2013 il Cons. Alessandro Palanza e udito per l'Amministrazione appellante l'avvocato Miranda su delega di Russo Valentini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - L'Azienda Sanitaria Locale Roma/E, ha impugnato la sentenza del TAR LAZIO – ROMA, SEZIONE III BIS, n. 4678/2005, con la quale è stato accolto il ricorso proposto da Bianconi Adriano e Bianconi Fabio per l'annullamento dei provvedimenti comunicati ai ricorrenti dal loro datore di lavoro (Centro medico fisioterapico “Good Living” SRL con sede in Roma) in sede di licenziamento, con i quali la ASL Roma E diffidava - in data 3 giugno 2003 e poi in data 1° agosto 2003 - a mantenere in organico i ricorrenti che sarebbero “sforniti di abilitazione sanitaria di massofisioterapisti”, nonostante il conseguimento del relativo diploma presso l'istituto Enrico Fermi di Perugia.

2. - La sentenza di accoglimento del ricorso fa riferimento alla precedente sentenza del TAR per l'Umbria n. 340/2001, che ha accolto un analogo ricorso dello stesso Istituto Fermi, rilevando che, in applicazione dell'art. 6, comma 3, del d. lgs. 30

dicembre 1992 n. 502, come modificato dall'art. 7 d. lgs. 7 dicembre 1993 n. 517, la figura professionale dei massofisioterapisti non è stata individuata tra quelle da riordinare e neppure tra quelle da sopprimere. La sentenza ne deduce che, finché non viene diversamente disposto, la figura professionale del massofisioterapista rientra tra quelle conservate con il vecchio ordinamento. Il Ministero della Salute con decreto 10 luglio 1998 ha precisato che, in attuazione dell'art. 6, comma 3, del d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, è stata individuata e riordinata la figura del fisioterapista, che non ha assorbito quella del masso fisioterapista, e che i corsi per masso fisioterapisti ciechi non sono da considerare tra quelli soppressi ai sensi del medesimo art. 6. Rilevato che quanto stabilito dal decreto ministeriale per i massofisioterapisti non vedenti vale evidentemente anche per quelli vedenti, la sentenza conclude che gli atti impugnati, adottati sul presupposto della ritenuta soppressione del corso non universitario per l'abilitazione di masso fisioterapista, sono illegittimi e vanno annullati.

3. - La ASL appellante non contesta la esistenza dei due diversi canali abilitativi di cui alla sentenza n. 340/2001 del TAR di Perugia ripresa dalla sentenza impugnata, ma sottolinea che, a partire dal 1997, i titoli abilitanti alla professione sanitaria di fisioterapista al fine di erogare prestazioni sanitarie in regime di accreditamento con il Servizio Sanitario nazionale sono esclusivamente i diplomi universitari. La figura del massofisioterapista è una figura sanitaria ausiliaria che non rientra tra le professioni sanitarie e non può svolgere le prestazioni di fisiochinesiterapia in regime di accreditamento. Pertanto questa figura di operatore non può essere considerata nell'organico di strutture accreditate come giustamente affermato dai provvedimenti impugnati in primo grado.

4. – Su istanza della Amministrazione appellante il Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato ha provveduto con proprio decreto a revocare il precedente decreto di perenzione n. 1904/2011.

5. – La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 10 maggio 2013.

6. L'appello deve essere accolto sulla base della giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato e segnatamente delle sentenze C.d.S., VI Sezione, n. 3218/2011 e della recentissima sentenza di questa Sezione n. 3325/2013, alla cui ampia motivazione il Collegio fa riferimento ai sensi dell'art 74 del codice del processo amministrativo.

6.1. La sentenza n. 3325/2013, da ultimo citata, dopo un'approfondita ricostruzione della evoluzione del quadro normativo delle professioni sanitarie e della coesistente, anche se non pienamente coordinata, disciplina dei corsi regionali per massofisioterapisti, conclude considerando errato il presupposto che tali corsi consentano l'esercizio di "una professione sanitaria riconosciuta, per quanto non riordinata" e giudicando invece pienamente legittima la esclusione delle persone abilitate da tali corsi dal poter concorrere all'organico richiesto per "l'accreditamento di pacchetti prestazionali" per il servizio sanitario nazionale. Alla luce della accurata ricostruzione operata dalla citata sentenza, non è in alcun modo dubbio che l'unica professione sanitaria legittimata a fornire i trattamenti riabilitativi nella loro completezza è quella del fisioterapista che ha acquisito i diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992 o figure equivalenti, per come esse sono state definite dalla legge con riferimento ai diplomi acquisiti prima del 1997.

6.2. – Nel quadro evolutivo così delineato, deve osservarsi che il mantenimento dei corsi regionali per la formazione dei massofisioterapisti deriva dal fatto che, nell'ambito della complessa normativa di attuazione della riforma delle professioni sanitarie di cui all'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992, non essendo intervenuto un atto di individuazione della figura del massofisioterapista, come una di quelle da riordinare, né essendo intervenuti atti di riordinamento del relativo corso di formazione o di esplicita soppressione, quella professione (e relativa abilitazione) è in sostanza rimasta configurata nei termini del vecchio ordinamento, con conseguente conservazione dei relativi corsi di formazione. Ciò tuttavia non autorizza la tesi sostenuta dal TAR nella sentenza impugnata in questo giudizio, per la quale in sostanza la figura del massofisioterapista deve essere considerata tra le professioni sanitarie, ancorché non riordinate. Tale situazione deve essere invece contestualizzata all'interno di un quadro normativo che in generale prevede ormai per l'esercizio delle professioni sanitarie (non mediche), il conseguimento del diploma universitario a livello statale.

6.3. – Per quanto concerne il titolo dei massofisioterapisti, deve osservarsi che la stessa equipollenza prevista dall'art. 4 della legge n. 42/1999 per i titoli acquisiti prima del 1997 richiede che il relativo diploma sia stato conseguito all'esito di un corso già regolamentato a livello nazionale e cioè solo in presenza di moduli formativi la cui uniformità ed equivalenza fosse già stata riconosciuta nel regime pregresso. Nel caso dei massofisioterapisti, la legge n. 403 del 1971, istitutiva di tale professione sanitaria ausiliaria - con precipuo riferimento al caso degli operatori non vedenti - non detta però norme sul relativo percorso formativo. Di conseguenza – una volta trasferita alla Regioni la relativa competenza – il percorso formativo è stato disciplinato in modo difforme sul territorio nazionale. In concreto il titolo in questione risulta quindi rilasciato, a seconda dei casi, sulla base

di corsi dalla durata indifferentemente triennale o biennale e con un monte ore di insegnamento teorico-pratico conseguentemente variabile.

6.4. - Alla luce dell'ordinamento vigente sulla base di una interpretazione - sistematica, poiché le attività sanitarie (in senso lato) non mediche sono tutte comprese nell'articolo 1 della legge n. 43/2006, deve dirsi che i massofisioterapisti che continuano ad essere abilitati in base ai corsi regionali sono classificati tra gli "operatori di interesse sanitario" previsti dal comma 2 della norma da ultimo citata. Tali tipi di operatori restano di competenza delle regioni quanto alla loro individuazione e formazione e sono abilitati ad esercitare attività di interesse sanitario sprovviste dalle caratteristiche della professione sanitaria in senso proprio, che si connotano per la mancanza del livello di autonomia professionale e per una formazione di livello inferiore rispetto alle professioni sanitarie.

6.5. - Occorre concludere che quella del massofisioterapista abilitato da corsi regionali - non espressamente soppressa come attività o figura professionale - sopravvive e trova collocazione nell'ambito della predetta categoria di "operatori sanitari". Per un verso risultano pertanto pienamente legittimi gli atti diretti a non computarli ai fini del possesso dei requisiti per la determinazione della capacità operativa massima dai pacchetti prestazionali validi per l'accreditamento, dal momento che il loro titolo non è certamente equivalente a quello richiesto ed essi oggettivamente non sono in grado di fornire l'intero pacchetto prestazionale, ma un mero segmento della prestazione riabilitativa richiesta. Per l'altro l'esclusione dagli organici ai fini dell'accreditamento per le prestazioni di fisioterapia non è in contraddizione con il persistente riconoscimento della figura del masso fisioterapista che, benché non riordinata, trova tuttora una base normativa, un ruolo e un'autonoma dignità professionale. Tale esclusione non incide affatto sulle restanti prestazioni che i massofisioterapisti possono continuare a svolgere liberamente, nell'ambito della propria attività professionale di operatori sanitari e in

forma ausiliaria, accessoria e strumentale rispetto a quella esercitata dalle professioni sanitarie.

7. L'appello deve essere conseguentemente accolto e la sentenza del TAR riformata nel senso indicato in motivazione.

8. - In relazione alla particolare complessità delle questioni esaminate e alla scarsa chiarezza del quadro normativo le spese delle due fasi di giudizio devono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso in primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Alessandro Palanza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/08/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)